

CENTRALIZÁCIÓ, DECENTRALIZÁCIÓ, DEMOKRÁCIA*

A „KÖZPONTOSÍTÁS” ÉVTIZEDEK ÓTA GYAKORI szitokszó (illetve ma, varázsige) a magyar közbeszédben, amelynek két jelentését érzékelem. Az egyik, az antidemokratikusság vádja, amely oksági kapcsolatot lát a központosított államigazgatás – benne a tervgazdálkodással (*Kornai 1957*), a tantervi irányítás rendszerével¹ – és a diktatórikus, tekintélyelvű kormányzási mód között.

E mai nézet szerint, talán az egypártrendszer „demokratikus centralizmus” keserű tapasztalata alapján tűnik logikusnak, hogy a demokratikus berendezkedés és a decentralizált közigazgatás egymással elválaszthatatlanul összetartozik, mondhatni kéz a kézben jár, *Radó Péter* e számban olvasható, a balkáni államok oktatáspolitikáját bemutató tanulmánya e tekintetben is tanulságos.

A fenti, technokratikus jellegű érvelés a közigazgatás szervezési módjából vezeti le a demokrácia felfogását. Ugyanennek a szemléletmódnak politikai sikerét az Európa Tanács 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* mutatja. A helyi önkormányzatok a preambulum² szerint minden demokratikus rendszer egyik alapintézménye, amelyek tényleges feladatkör esetén a hatékony és az állampolgárokhoz közel álló igazgatás garanciái.³

* Köszönöm *Laki Mihály* és *Polónyi István* segítségét és hasznos észrevételeit, amelyek eredményeképpen tévedéseim száma jelentősen csökkent.

1 Ahogy a [Hálózat a Tanszabadságról](#) blogban olvasható: „Lehetett kritizálni a tartalmi szabályozási rendszert, hogy abban valójában a ’78-as központi tanterv reinkarnációi jelennek meg.

2 *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* Preambulum

Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai

figyelembe véve azt, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti szorosabb egység létrehozása, a közös örökségüket képező eszmék és elvek védelmének és megvalósításának érdekében,

figyelembe véve azt, hogy e cél elérésének egyik eszköze a közigazgatás terén történő megállapodás,

figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik,

figyelembe véve azt, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek,

meggyőződve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható,

meggyőződve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerűre hatékony és az állampolgárokhoz közel álló igazgatást,

tudatában annak, hogy a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához,

megerősítve azt, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek, a következőkben állapodtak meg. (*Council of Europe 1985.*)

3 A decentralizáció jelentése a hazai uralkodó nézetekhez képest általában szélesebb (*Lauglo 1995*).

Az oktatás területén gyakran az iskola, azaz a tantestületek függetlensége felől értelmezik az irányítás kiterjedését és erejét Magyarországon, s csak ritkán tesznek különbséget a munkájukat irányító, ellenőrző települési önkormányzatok és a központ tanügyi bürokráciája között, amelyről iszonyodva beszélnek.⁴ Ha a pedagógusok korlátozva látják autonómiájukat, a társadalom egészében uralkodó demokrácia állapotát is hasonlóképpen érzékelik.

Ennek az eszmének valóban van tárgyi alapja: a 18–19. századi abszolutizmus, amely felénk azonos a felvilágosodással, teremtette meg a közoktatás rendszerét, s vele együtt a központban kialakította az államnak hasznos közműveltséget, amelyet a ráció szellemében a hivatal szervezett és egyazon okból kényszerítette tan kötelezettséggel a gyerekeket az iskolába és írta elő a tanító teendőit.⁵ Technikai értelemben a központosított igazgatás és a közoktatási rendszer kiépítése ugyanabban a történeti időszakban, egyidőben történt, a tanítók államigazgatás alóli folyamatos és eredménytelen menekülési kísérletei e fejlemény terméke (*Orosz 1971*). Tanítói (szakmai) szemszögből nézve édes mindegy, hogy az abszolút uralkodó, vagy a nemzetállam tanügyi rendszere írja elő és ellenőrzi munkáját. A közt szolgáló alkalmazott a tanító, aki az alávetettségének alternatíváját keresi a függetlenségben, az autonómiában.

Az állam, mint egységesítő, uniformizáló uralmi szervezet elutasítása, a „központosítás” kifejezés másik jelentése, az előbbinél jóval általánosabb. A demokráciát a bürokratikus *állam nélküli* társadalom keretei között képzelel el, az ilyen államot önmagában az elnyomás eszközének látja, s amelyben a tisztán központi vagy térségi, vagy települési hatalomgyakorlás között e tekintetben nincs különbség. Ugyanis mindkettő korlátozza az ember akaratát, s megakadályozza az ember szükségleteinek kielégítését, és ezáltal az emberi lényeg kibontakozását, legyen az természeti, vagy akár antropológiai eredetű.

Az államnélküli társadalom gondolata igen régi, számos öngazgatáson alapuló kísérletet ismerünk (kibucok, szövetkezetek, kommunák), ilyen az 1956-os magyar Munkástanácsok, vagy az 1980-as lengyel Szolidaritás mozgalma, öngazgatáson alapuló működőképes állam azonban eddig még nem jött létre. *Kardelj* jugoszláv öngazgató szocialista berendezkedése csupán nevében volt az, de ennyi éppen elég volt ahhoz, hogy a szovjet típusú szocializmus alternatívájának lehessen látni.

Az alulról szervezett, öngazgató társadalom ideálja nagymértékben hatott a nyolcvanas években Magyarországon, amelyet az 1984-es gazdaságirányítási reformban a vállalati önkormányzat vagy öngazgatás⁶ vitája is mutat (*Sárközi*

⁴ „...gróf Leo Thun ...csak egy piszkos kis bürokrata... Ő volt Bach közoktatási és kulturális minisztere, és ő találta ki legelőször például azt, hogy egységes tanterv szerint tanítson valamennyi gimnázium.” (*Vekerdy 1992:157*)

⁵ „Ha bemegyek az osztályba, azt csinállok, amit akarok” – az ismert kijelentés egyaránt mutatja a szakmai autonómia lényegét és a közszolgálat elutasítását.

⁶ Abban a korban, amikor nincs piac, mert minden állami tulajdonban van, az egypárt irányítása mellett, e keretek között volt elképzelhető az irányítás e módja. Az öngazgató vagy az önkormányzati formák mel-

1986:101–146). Ugyanezek a kérdések jelentek meg az 1985-ös Oktatási törvényben a tantestületi döntési kompetenciákkal kapcsolatban – többek között – a munkavállalók maguk választják meg a munkaadójukat, az igazgatókat (*Liskó & Andor 1991*), maguk állapítják meg, hogy mit is tanítsanak, közgazdasági nyelven fogalmazva, mit is állítsanak elő. Ugyanezen eszme válik valósággá majd a rendszerváltás után az egymás mellé rendelt önkormányzatokat életre hívó 1990-es Önkormányzati törvénnyel (*Sáska 2002–2003*).

Az oktatás területén e nézet képviselői nem fogadják el a központi és önkormányzati fenntartásban az iskolát, mert így a felnőttek világának szempontjai felülírják a gyermekét. Iskolát nem az államnak, hanem a polgárok szabad akaratából kell(ene) fenntartani, olyképpen, hogy a pedagógus érdek- és szakmai közössége tőlük függetlenül alkotja meg pedagógiai programját, s a két helyen székelő szabadság találkozása garantálja a kölcsönös elégedettséget. A gyermek szükségleteinek felismerése voltaképpen szakkérdés ebben a felfogásban, következésképpen a gyermekek érdekei elválaszthatatlanul egybeesnek a pedagógusokéval.

A jelentős késéssel Magyarországra érkezett progresszív pedagógiai ideológia mentén született, a közoktatásügyet szabályozó törvény keretei között működő önszervező iskolák⁷ úgy működtek, ahogy az az elszámoltathatóságot mellőző körülmények között ésszerű.⁸ A felnőttek és a gyerekek közötti határvonalat elmosó, a megszerzett tekintélyen alapuló és a kényszert alkalmazó autoriter magatartás között különbséget nem tevő, s mindkettőt elutasító, a tananyagtól (azaz a tudástól) független pszichológiai-pedagógiai elméletek nem felelős felnőttek, hanem zavaros ideológiákat követő, jól kommunikáló életművészek ideálját hirdették, ugyanazt, amit már az ötvenes években is elborzadva látott *Hannah Arendt* Amerikában (*Arendt 1995:181–203*).

Magyarországon,⁹ a progresszív pedagógiát követő önigazgató iskola berendezkedése változatlan maradt, az autonóm önkormányzatoké azonban fokozatosan csökkent, *kúszó centralizáció*¹⁰ figyelhető meg (*Sáska 2009*). Ezen folyamat üteme

lett érveltek a rendszerváltást követő időszakban meghatározó szerepet játszó közgazdászok: *Bauer Tamás, Lengyel László, Sós Károly Attila, Csillag István, Szoboszlai György, Wiener György (Sárközi 1986:101–102)*.

⁷ *Sípos János*, Magyar Bálint minisztersége alatt helyettes államtitkár, az Önfelkészítő Iskolák Egyesülete vezetőségének tagja.

⁸ *Serényi János egyik kommentárja* szerint „...a tanító kollégák fejében tökéletesen szétváltak az állami kötelességeknek való megfelelés (ezt többé-kevésbé komolyan veszik) és a tanulói teljesítményekre irányuló figyelem (ez szinte alig tapasztalható). Az eredmény? Egyrészt egy közoktatási rendszer, ahol minden részletesen szabályozott és a bonyolult előírások szerinti tagolt, összetett pedagógusélet szerveződik, másrészről – ettől teljesen elkülönülve – harmadik világba illően alacsony – egyenletesen alacsony! – tanulói teljesítményszint. Ez utóbbit nem is nagyon érzékelik...”

⁹ Itt jegyzem meg, hogy a nyugat-európai helyi önkormányzati rendszer értékelésében már negatív jelentéssel megjelenik az „új lokalizmus” kifejezés (*Pratchett 2004*). A folyamatok elemzéséhez részletesebb elemzésre van itt szükség.

¹⁰ A kormányozhatóság szempontjait követő, kizárólag pénzügyi és szervezési ésszerűséget szem előtt tartó centralizációs intézkedések:

a gazdaság-hatékony nagy-összevont iskolák szervezési kényszere, amely felborítja az önálló és elkülönült iskolákban kialakított érdekviszonyokat és felszámolja az előiskolák pedagógiai programjait;

gyorsult fel 2010 után, amelynek magyarázatát a miniszterelnök adta meg a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara [Gazdasági Évnyitóján](#), 2013-ban: „Az a rendszer, amit felépítettünk 1990-től 2010-ig, önmaga paródiájává vált, a decentralizáltság azt eredményezte, hogy a magyar állam nem volt kormányozható állapotban.”¹¹

Ehhez az ideológiához szorosan illeszkedő logika szerint fordították meg a közoktatási rendszer irányítását az új, a Nemzeti Köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvénnyel: az iskolák fenntartója az oktatáspolitikai központi intézménye lett, az iskolák új műveltségismény alapján dolgoznak a módosított Nemzeti alaptanterv szerint, az iskolák a rendelkezésre álló időkeret tíz százaléka felett rendelkezhetnek ezek után. Ez pedig a tanítás anyagának megválasztásában kilencven százalékos visszavágást jelent. A tanár és a diák között a tekintélyalapú viszony a követendő, a korábbi egymás mellé rendeltséggel szemben: a fordulat ideológiáját már a 2004-ben megjelent, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kara „konzervatív pedagógiai folyóiratának” a címe is hirdeti: a *Mester és Tanítvány* a kívánatos viszony az iskolában. Akkor e lap főszerkesztője Hoffmann Rózsa, a közoktatás jelenlegi vezetője volt.¹² Az iskolai autonómia ezentúl önigazgatás és laikus kontroll nélküli iskola irányítást jelent.

A demokrácia megértése

Ha a napi írott és elektronikus sajtóban és a pedagógiai lapokban tömegesen megjelenő ellenzéki nézeteket jól érzékelem, axiómaként jelenik meg, hogy a központosítással a demokrácia is folyamatos veszélyben van, folyamatosan kisebb-nagyobb kárt szenved. Azonban nem egyértelmű, hogy az önszervező iskola autonómiájának elvesztéséből fakadó érdeksérelemről, vagy pedig – ettől függetlenül – a polgári demokrácia iránti aggodalomról van szó. A kormányzati oldal felől pedig az állam súlyának növelése mellett érvelnek, amely, szerintük a hatékonyság növekedéséhez, a nemzetállam gazdasági és politikai önállóságának megteremtéséhez nélkülözhetetlen, s a kormányozhatóságot zavaró elemeket ki kell küszöbölni. A demokrácia, de-centralizáció és központosítás-szóösszetétel együttes használata arra mutat, hogy (oktatás)politikai ideológiáról van szó, olyanról, amely természetének kibontására e folyóirat 2011. évi 1. száma vállalkozott (*Sáska 2011*).

a kistérségek szervezése, a forrás- és gyermekvesztett önkormányzatok együttműködésének kikényszerítése, autonómiájuk csökkentése;

az oktatási hivatal szakmai ellenőrző hatósági szerepének húsz év utáni megjelenése;

az önkormányzatok pénzügyi terheinek növekedése, pénzügyi mozgásterüknek (a megemelt közalkalmazotti kötött bérköltség, a pedagógus álláshely alapú tervezés és finanszírozás miatti) fokozatos szűkítése; a feladatfinanszírozásra való lassú áttérés (amely az önkormányzást felváltó központi akarat gyakorlásának szervezeti háttéréként értelmezhető);

a szociálisan egységesítő célú – a helyi érdekeket keresztülmetsző – beiskolázási körzetek kialakítása;

a térségi integrált szakképző központok (a TISZK-ek) kialakításának lehetősége (*Sáska 2009*).

11 Köszönöm Polónyi Istvánnak, hogy felhívta figyelmemet erre a forrásra.

12 A választott *Mester* és a kinevezett *Nagy Tanító* közötti különbség az antidemokratikus rendszerekben köztudottan összemosisdik.

Az oktatási rendszer felépítését, működtetését taglaló szakmunkák tömege igen ritkán téved a demokratikus állam, vagy állam-közösség felépítésének, működtetésének területére, érdekkonfliktusainak bemutatására, nem meglepő, hogy az oktatást érintő közbeszédben elvétve szerepel az állam demokratikus berendezkedése és irányítás módja közötti kapcsolat kibontása.¹³ Az iskolák ezévi (2013) államosítását az *Új Köznevelés* 69. évfolyam első száma a címlapon egyszerű fenntartóváltásnak tekinti, ami meglehet, az iskolában dolgozó pedagógusok szemszögéből valóban az, de a közügyek, a közpolitika tekintetében jóval több: hatalomkoncentráció.

Jellemző, hogy az immár hatodik alkalommal (két-, háromévente) megjelenő *Jelentés a magyar közoktatásról* című összegző munka szerkesztői kiadványaikban az oktatási ágazat nemzetközi és hazai szervezeteinek, bürokratikus apparátusának problématudatát, nemzetközi és nemzeti politikákat, akcióik technikai mechanizmusát, a szakmai tekintetben többnyire korrekt tervek implementációjának gondjait mutatják be (*Balázs, Kocsis és Vágó 2011*). Alig, vagy csupán áttételeken keresztül érintik a hatalmi viszonyok változásait és az ehhez igazodó államberendezkedés módját, a hatalmi ágak elkülönítéséből fakadó működési problémákat és az ebből fakadó demokratikus előnyöket. Szó sem esik az iskolákban, az önkormányzatokban vagy az oktatáspolitikai központjában kialakuló önkény létrejöttét megnehezítő különböző eljárásokról, intézményekről, hatalommegosztásról.¹⁴

Két, külön dologról van tehát szó, a demokrácia eszméjéről és az állam, vagy ha úgy tetszik a közigazgatás módjáról. Vizsgáljuk meg mind a kettőt, kezdve a demokrácián, mert ez a fontosabb.

A polgári demokrácia iskolája és problémái

Csupán az illem mondatja velem, hogy a modern demokrácia hármas jelszavát idézzem fel, hiszen közismert. A „szabadság”, „egyenlőség”, „testvériség” közül az első kettőnek említett értelmezése, nemkülönben gyakorlata folyamatosan változik, a harmadiké pedig többnyire homályban is marad. Hagyjuk mi is benne.

A „szabadság” jelentésének csak arra a dimenziójára térek ki, amelyik az oktatás, különösképpen a közoktatás területére terjed ki. Egyfelől a műveltségről, az iskola közvetítette tudásról és a nevelés szelleméről és módszereiről beszélek, másfelől pedig a tanulás, az iskolaválasztás szabadságáról. Mindkettő a modern állam teremtetete iskolarendszer létrejötte óta a le nem csituló viták tárgya.

¹³ A szerző a kétezres évtized közepén az MTA Pedagógiai Bizottságának sikertelenül javasolta az oktatási rendszer állam és jogtudományi, politológiai és köz (tehát nem magán) gazdasági kérdéseivel foglalkozó albizottság létrehozását.

¹⁴ *Jelentés a közoktatásról 2010* kiadványban, a programadó cikkben – *Okta-táspolitikai az első évtizedben* – Halász Gábor színvonalasan funkcionális kapcsolatba hozza az Európa Unió és Magyarország oktatását érintő és befolyásoló eseményeket, amelyekből csupán a 2010-ben bekövetkezett bel- és külpolitikai változások, a korábbi hét és fél év berendezkedésével és kultúrájával szakító politika létrejöttének levezetése nem olvasható ki (*Halász 2011:17–34*).

A nevelés szelleme

Köztudott, hogy a liberális demokráciák létrejötte előtti időszakban, Európában előbb az iskolafenntartó egyházak, majd később a modern abszolutista államok egy *legitim és vitathatatlan* beállított érték alapján szervezték az iskolai oktatást.

Amint az abszolutisztikus állam átveszi a közoktatás ügyét az egyháztól, a tételek vallásoktatást meghagyja az egyházak hatáskörében, s már a korai tantervekben elválík egymástól a csak az egyházakra tartozó hitoktatásra és a laikus állam által tartalommal feltöltendő időkeret. Az állam és az egyház ebben is elválík egymástól.

A demokrácia megjelenése politikai értelemben *értékpluralitást* hozott, a 18–19. században a polgári demokráciában több értékrend vált legitimé, amely többek között a szólás és sajtószabadságban érvényesülhetett, s az egymást kizáró, de egyenrangú értékek-érdekek képviselői a magukét szívesen látták, és látják ma is az iskolában.

A polgári demokrácia politikai értelemben *értékpluralitást* hozott, a 18–19. században több értékrend, világnézet vált legitimé, amelyek többek között a szólás- és sajtószabadságban érvényesülhetett, amely maga után vonta az egymást kizáró értékeket-érdekeket képviselők folyamatos vetélkedését, amelynek terét egyfajta piacnak is tekinthetjük. Ez a probléma lényege: miképpen lehet egy demokratikus államban a számos legitim világnézetten alapuló, politikai (alkotmányos) értelemben egyenrangú értékrendnek helyet, pontosabban képviselőik értékeinek teret adni, esetünkben az iskolában. Amikor ezt a problémát, mint megoldhatatlant, vagy mint lényegtelen felresöprik, megfigyelhető vagy az örök és vitathatatlan értékrendet hirdető, értékközpontú, mérsékelt demokratikus állami oktatáspolitikai születése, amelynek gyakori eleme az állam és az egyház közeledése,¹⁵ vagy pedig egy, a szintén kizárólagos és vitathatatlan világnézet alapján szerveződő laikus totalitáriánus állami berendezkedés, amely alapvetően nem azonos az előzővel.

A lassan megformálódó demokratikus megoldás szerint szervezeti és pénzügyi ellenőrzés tekintetében elkülönítették egymástól az állami, azaz közösségi és a nem ilyen iskolákat. Azaz, a magánszféra és a közszféra elvált egymástól. A világnézet alapján szervezett, többnyire egyházi kezekben lévő iskolák és a piaci szempontokat követő iskolák más elbírálás alá esnek, mint az államiak, erről *Polónyi István* tanulmánya olvasható e számban.

A polgári demokratikus berendezkedésű (nemzet)állami iskolák kizárólag közösségi célokat követnek, amelyekben – elvileg – az alkotmányt létrehozó többség politikai céljai adta keretek között egyik állampolgár értékrendje sem sérülhet, a

¹⁵ Lásd például: Hoffmann Rózsa államtitkár [2011-es szavait](#), amely szerint „piaci helyett értékalapú nevelés jön”. Az értékalapú nevelés pedig azonos a keresztény értékrenddel. Ugyanő: „Tegnap Brüsszelben jártam, és ismét szembesültem azzal a lehangelő jelenséggel, hogy hová is jutott a keresztény nevelés terén Európa. Ellenben Magyarország büszke lehet a keresztény iskolarendszerére [sic!] [...] az a közeg azonban, amelyben dolgoznunk kell, nem kedvez az értékközpontú nevelésnek”. (*Csizmadia 2012.*)

nem ilyen iskolákban pedig bármelyik csoport világnézete lehet a szervező erő. (A nemzeti kisebbségek oktatásának ügyét itt tegyük félre.) A magánmeggyőződés, illetve a világnézeti rendező elv alapján szerveződő iskolák így vagy úgy, egyfajta magántudást, egy-egy társadalmi csoport világnézetéből levezetett kultúrát adnak át, de *nem* a közösségi iskolák szemléletét és tartalmát követik, bár eseti átfedések lehetnek, strukturális megfelelés soha. Ez a különbség, amelyik a különállását, másságát indokolja a többség érdekeit követő közösségi iskolák tengerében (Nagy P. 1991).

A magántudás és a közműveltség elkülönítése természetesen újabb problémák sorozatát szüli. Kérdés, hogy a közösségi (azaz *nem* az egyházi és a magán) oktatásban hogyan lehet a tanszabadságnak olyképpen helyet adni, hogy az alkotmányos keretek között a legitim nézetek közül egyik se kerüljön hátrányba, képviselőjük ne sérüljön.

Ezen elv teljesülése előtt számos valóságos akadály emelkedik. Két esettel érzékeltetem a probléma lényegét. Nyilvánvaló, hogy a polgári berendezkedésű államokban a szabad választások eredményeképpen a végrehajtó hatalmat megszerző győztes pártnak, vagy pártoknak – elvileg – a versenytársaktól eltérő, önálló értékrendjük és programjuk van, és csak ők vállalkozhatnak a megoldásra váró politikai problémák megoldására. Azonban értékrendjüket, világlátásukat nem tehetik kötelezővé az állami iskolákban az alkotmányos, intézményes korlátok miatt. Le kell mondani terveik, meggyőződésük totális megvalósításáról, mert tekintettel kell lenni a koalíciós partnerekre – amelyek eleve mást képviselnek –, ha vannak, de ha nincsenek, akkor is figyelemmel kell lenni a kisebbségben (ellenzékben) maradt pártok értékrendjére. A képviseleti polgári demokráciában az alkotmányos garanciák, a politikai váltógazdaság, a tankönyvpiac és a központi tantervek rendszere teszi lehetetlenné, hogy az iskolában bármelyik hatalmi csoport a maga értékrendjét kizárólagossá tegye. Ebben és csakis ebben az értelemben valamennyi kormány világnézet tekintetében olyan rugalmasságra kényszerül, hogy a gyakorlatban elvileg sem lehet értékközpontú.

A választásokon győztes párt értékelkötelezettsége és az ellenzéki koalíció nézeteinek tolerálása kényszeréhez fogható jelenség figyelhető meg a demokratikus közösségi iskolákban.

Minden egyes pedagógusnak magától értetődően kialakult személyes véleménye és magatartását szervező világnézete van, s a kialakult értékrendje nem feltétlenül esik egybe mindegyik tanítványáéval. Az állami-önkormányzati iskolákba olyan családból származó gyerekek is járnak, akik nem osztják tanáraik világnézetét, azonban a diákok nézetei éppen úgy legitimek, mint a tantestületé. A pedagógus, a diák világnézeti tekintetben távolról sem semleges, éppen ellenkezőleg: mindkettő elkötelezett. Ebből fakad, hogy a közösségi iskolák – demokratikus berendezkedésű országokban – a világnézetük tekintetében iránytalanok, s ebben az értelemben közömbösek. Egyszerű szűkösségből fakad, hogy nem lehet valamennyi

világnézetet valló családnak közpénzből fenntartott iskolát állítani, s ebből fakad a kompromisszum kényszere.

Az ön maga értékrendjét átadni kész pedagógus számára mindez kötöttséget jelent, s központi kényszerként éli meg, amely alól szívesen kibújna. Az iskola pedagógusa hatalmi tényező, amellyel szemben a diák védelmére az intézményes garanciák – benne a minőségbiztosítás – rendszere Magyarországon igen szerény volt az Európa Unióhoz csatlakozás előtt és azt követően. Ugyanaz a logika lenne érvényes a pedagógusokra is, mint ami a demokratikus állam lényege, azaz, hogy megnehezítsék az önkényt és hatalmat gyakorlók egyéni meggyőződéseinek akadálytalan megvalósítását. E demokratikus elvből adódik a központi és a szakmai (pedagógusi) világnézeti indoktrináció tilalma, az állami iskolák világnézeti közömbösségének kötelezővé tétele, a pedagógusok ellenőrzése, amely elkerülhetetlenül szükséges. Az Európa Unió 2000-ben deklarált alapvető jogai közül az egyik szerint: „Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot” (EU 2000). Az Európai Unió – akkor már – tizenkettőről tizenötre bővülő tagállamának közös értékrendje szerint, amennyiben a pedagógus és a tanítvány családja különböző értékeket képvisel, a szülőké a meghatározó.

A később csatlakozó országok demokrácia iránti elkötelezettségének mértéke ezen elv érdemi követésén is felmérhető. A Nemzeti Köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 3.§ 3. bekezdésében deklarálja ez a jogot, ugyanakkor világnézeti tekintetben elkötelezettekre, egyházi jogi személyekre bízva a világnézeti tekintetben közömbös közösségi iskolákban nemcsak a hit-, hanem az erkölcsstan oktatását is.¹⁶ Irányt adtak a világnézetnek, egyúttal a nevelés szellemének is.

A demokratikus berendezkedés lényegét adó időigényes (rossz hatásfokú) eljárások, a folyamatos kompromisszumok nagyon ritkán teremtenek egyértelmű és végleges megoldást ígérő helyzetet, nem úgy, mint a tekintélyelvű és központosított rendszerekben, amelyben világosan és egyértelműen kijelölik a „haladó” és „retrográd” világnézet közötti, objektívnek beállított különbséget, a követendő eszmét, amelyből levezetik a pedagógus szükséges teendőit és a tanulók elvárt magatartását. A nem-demokratikus rendszerek a nevelés szellemében nem, de technikájukban nagy hasonlóságot mutatnak a felvilágosult abszolutista korszakban kidolgozottakkal.

16 3. § (3) Az állami és települési önkormányzati nevelési-oktatási intézményben az ismereteket, a vallási, világnézeti információkat tárgyilagosan, sokoldalúan kell közvetíteni, a teljes nevelés-oktatási folyamatban tiszteletben tartva a gyermek, a tanuló, a szülő, a pedagógus vallási, világnézeti meggyőződését, és lehetővé kell tenni, hogy a gyermek, a tanuló egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan oktatásban vehessen részt [a szerző kiemelése].

Az oktatás tartalma

Amíg az alternatív-progresszív pedagógiai eszmék szellemében újjá nem formálták az iskolát, addig az ősi, a 16. században jezsuiták által kiépített modell volt a meghatározó. Iskolarendszerük irányítására először a jezsuiták használtak központi tantervet, amelyben ma Európa szerte ismert osztály-tanóra rendszer szerint osztották fel a tanulandó anyagot és a rá fordítandó időt¹⁷ (*Mészáros, Németh & Pukánszky 2003:75*). A műveltség tartalma és vele együtt értékiránya éppen úgy megkérdőjelezhetetlen, miképpen a nevelés szelleme, amely az állami iskolarendszer megteremtésének kézenfekvő motívuma, a tankötelezettség elrendelésének oka. A tanügyigazgatás szerkezete – szakmai-bürokratikus értelemben – jezsuita eredetű, de a tartalma már az állam érdekét szolgálta, ahogy ez valamennyi abszolutista állam első központi tanterveiben megfigyelhető, a porosz, *I. Frigyes Vilmos* „Oktatásügyi követelmények”-től, a *Mária Terézia* „Ratio Educationis”-án keresztül *Nagy Katalin*, orosz cárnő reformjáig.

A központi tantervek határozzák meg *azóta is* az oktatás tartalmát az állami iskolákban Európa számos országában az adott iskolatípusban, amelynek óratervi eleme szól a tanítóknak, hogy hány órát kell erre vagy arra a tevékenységre fordítani. A tanterv tartalma azonban elsődlegesen nem nekik, hanem a tankönyvek készítőiknek szól, akik az adott tantárgy évfolyamokra lebontott tantervi tananyagának eleve adott strukturális vázára építkeztek. A tanítók az általuk készített és a tanügyi hivatal által jóváhagyott tankönyvekből tanítottak. (Hagyjuk most figyelmen kívül a tanítás módszertanát szabályzó *Utasítások* és az iskola belső rendjét előíró *Rendtartások* és a taneszközök problematikáját, utóbbiról lásd *Nagy P. 2002.*)

Az államrezon jelenik meg a tantervben, másfajta a nép gyermekét a tankötelezettséggel kijelölt tanulás helyének és megint másfajta az e fölötti iskoláéinak. A népiskolában azt kell tanítani, ami a népnek fontos lenne, ha felismerné. A gimnáziumokban a 19. század közepétől (1848) *Leo Thun* reformja óta azt a tananyagban kodifikált műveltséget, amelynek az ismerete nélkülözhetetlen a társadalmi elitbe kerüléshez.

A tananyag kiválasztásának mélyen fekvő problémája az oktatásra rendelkezésre álló idő szűkösségéből fakad: az iskolában rendelkezésre álló időhöz képest sokkal több értelmes és indokolható tanítani való anyag közül kell választani. A szűköség éppen úgy kimutatható egy-egy oktatási intézményben, mint az iskolarendszer egészében, valamennyi szinten a különböző műveltségi felfogás képviselői folyamatosan ütköznek egymással akár a tantervkészítés központi műhelyeiben, akár a tantestület tagjaiként az iskolában, ki-ki a maga szakmainak láttatott műveltségfelfogását szeretné látni az országos érvényességű tantervekben, vagy az iskolája pedagógiai programjában, értékeinek és érdekeinek megfelelően.

17 Az osztályokat a tanulók életkora, tudása alapján szervezték meg.

Ez a konfliktus a központosított rendszerben a közoktatás-politika központjában zajlik és szerkezetében nincs nagy különbség az abszolutisztikus és a demokratikus államok között, az iskola nevében fellépő szakma és a laikus értelmiségiak valamint a kormányzatban tevékenykedő politikusok, az önmagukat a szakmai racionalitással legitimáló bürokraták ütköznek, miképp erről e számban *Bajomi Iván* írásából látjuk. A döntéshozókra pedig különféle laikus csoportok nyomást gyakorolnak, hogy az önnön „jó-képük” helyet kapjon az iskola programjában, a felnövekvő gyerekek találkozhassanak azzal, amit ők fontosnak látnak.

Mindebből egyenesen következik, hogy az oktatás tartalmának kijelölése mindig átmeneti és viszonylagos, kompromisszumon alapuló konszenzus a demokráciában, a probléma az egységesnek és általánosnak tételezett népoktatás keretei között látszik különösképpen, ahol elvileg származásától, nemétől függetlenül valamennyi diáknak ugyanazt a műveltséget kell kapnia, hogy a tankötelezettség célja mindegyik generáció esetében teljesüljön.

A közpénzből, azaz adóból fenntartott közösségi iskolákban a tanítás anyaga értéktartalmától függetlenül¹⁸ a közműveltség részévé válik, már csak ezért is közügy.

Megfigyelhető, hogy a 19. század második felében a központi tantervek készítését – többek között a tanítás tartalmának, hitelességének, relevanciájának megteremtését – a kor jeles értelmiségeiből, laikusaiból és pedagógusaiból valamint a tanügyi bürokrácia jeleseiből álló tanácsokra bízta (Bajomi 2012). A tantervet készítő személyek múltjukkal, tekintélyükkel legitimálták a tanterveket. A tantervek elfogadottságát befolyásolta e tanácsok munkájának színvonala, politikai érzékenységük, s persze a tanügyi apparátus meggyőző, rábeszélő ereje. Az már a 20. század második felének jellemzője – a tömegoktatás hihetetlen méretű kiterjedésének korában –, hogy a rendelkezésre álló iskolai időkeret fölötti rendelkezés jogát megosztották a központi, és regionális önkormányzati valamint intézményi szint között.

A legitim és releváns tananyag kiválasztásának általános politikai problémája, hogy az oktatás tömegesedésével csökken a közös és általánosan elfogadott műveltség megteremtésének esélye. Ezzel magyarázható, hogy a központosított rendszerek esetében a feszültségek folyamatosan akkumulálódnak, amelyek általános tantervi reformokhoz vezetnek, amelyek éppen ezért ciklusosan jelentkeznek (Archer 1984). Az oktatás tartalmi ügyei tekintetében a társadalmi béke megteremtésének általános technikája, hogy az országos, regionális, települési és iskolai szintek között megosztják az iskolai idő fölötti rendelkezés jogát és vele együtt a tanítás tartalmának, megválasztásának hatáskörét, ha az Education at a Glance

¹⁸ Abban a korban, amelyben egy tankönyvből tanult a generáció, egy-egy nevelő szándékú tananyag még akkor is összeköti a későbbi évtizedekben a generáció tagjait, ha a tananyag értéktartalma nevetséges volt még az iskolában is. Az orosz nyelv vagy a történelem oktatásában találhatunk ilyen elemeket. A fasisztákra kéziránátot dobó *Szásza Tüskevics*, vagy *Szásza Abraszimov*, aki a nyakkendőjét lengette, amikor elpatlant a sín, történetei ilyenek.

D6 alfejezetében a *What is the level of decision making in education systems?* indikátorait jól olvasom (OECD 2012). Az érdekek és értékek pluralizmusának intézményesüléséről van szó.

A másíknak, az értékek elkülönítésének hagyományos megoldása, az iskolarendszer felparcellázása tekinthető, amely általában az iskolarendszer népoktatást követő szakaszában mutatható ki. Voltaképpen az iskolatípusokról van szó, amelyek mindegyikében a képzés célját kiszolgáló különböző oktatási tartalmak szerepelnek. Megfigyelhető, hogy az iskolatípusok léte sem csökkent, csak éppen lokalizálja a tanítandó tananyag elhelyezésére tett erőfeszítéseket, mert a rendelkezésre álló idő továbbra is szűkös marad. Az időkeret lazítását szolgálja a választható tantárgyak rendszere, amely megnöveli az egymást kizáró érdekek kielégítésének mértékét, amely óhatatlanul fellazítja az iskolatípushoz köthető képzés célját.

A tanszabadság értelmezése

A tanszabadság eszméje az abszolút és a tekintélyuralmi, totalitáriánus rendszerekkel szemben, pontosabban ellenében fogalmazódott meg, amely az egységesítő állami kényszer és az állami hatalommal élő politikai alakulat elutasítását is jelenti, ami az egyén szabad választása. A tényleges – a társadalmi és a politikai, azaz a jogszabályokkal körülírt – szabadság gyakorlásának kerete két, külön természetű dolog.

Homályban maradt a magyar közgondolkodásban, hogy az 1867-es Kiegyezést követően a Monarchián belül a nemzeti-liberális államrezon szempontjai váltak meghatározóvá. Az államigazgatás megszerveződése önmagában is központosító volt, benne a jog szerint működő tanügyigazgatásé is. Az Eötvös József-féle népoktatási törvénnyel szemben a felekezetek védtek oktatási autonómiájukat, ami voltaképpen kedvezményeiket, különleges bánásmódjukat jelentette.

Hasonlóképpen viselkedtek a vármegyék is, amelyek elvesztették az önálló népoktatás szervezés és ellenőrzés jogát, amelyet a Bach korszakban élveztek. Eötvös a népoktatási törvény indoklásában kifejtette, hogy az „előbbi abszolút rendszer alatt nem lévén törvény, s az, hogy nem lévén törvény, s az senkit abban, hogy, amit tett, nem akadályozván, az egyes megyékben a szolgabírák és megyefőnökök az *iskolakötelezettséget* törvényként kimondták...” (Idézi Mann, 1987:14, S. G. kiemelése.) Ami pedig a nép tanszabadságát illeti, e téren változás nem történt: a Népoktatásról szóló törvény előtt éppen úgy kényszer volt a nép gyermekeinek az iskola látogatása, mint utána. A képzés célja és tartalma azonban alapvetően megváltozott, ami abból is látható, hogy a szabadon választott parlamentben a nemzetiségi képviselők tiltakoznak a magyar nyelv kötelező tanítása ellen.

Eötvös a tanszabadságot az iskolaalapítás szabadságában látta: „ebben a törvényben nem csak hitfelekezeteknek, de még egyesületeknek és egyeseknek is legkövetesebb tanszabadság van fentartva [sic!], természet szerint, hogy társulatok és

egyének irányában a főfelügyeleti jog sokkal szorosabban gyakoroltatik, mint felekezetek irányában.” (Idézi Kovács 1999.) A tanszabadság illetén való értelmezését nem a pedagógiai szempontokban, hanem az önkény esélyének csökkentésében látta. Közeli munkatársa, Környei János szerint: „Ha csupán az államhatalom nyithat iskolákat, vagy ha csak az általa megállapított tanterv s tankönyvek szerint szabad iskolát nyitni és tanítani, akkor először a társadalom egész sorsa, anyagi jóléte, erkölce, értelmisége, szelleme, szabadsága az államhatalom önkényére van bízva” (uo.). Ez az, amit el kell kerülni, ez az, ami az oktatáspolitikai filozófia alapját adja.

Az iskolaválasztás szabadsága a 19. század közepén, különösképpen a népoktatás körében, még távolról sem szükséglet, nemcsak az iskolák iránt mutató alacsony szintű érdeklődés – ezt töri le tankötelezettség –, hanem a rossz utak, közlekedés valamint az iskolák csekély száma miatt is. Majd az iskolázottság terjedésével, elsőként a nagy városokban válik lehetővé s végül a tömegessé és kiterjedtté vált népoktatás korában vált általánossá, hogy a tankötelezettség céljait kiszolgáló iskolák közül választhattak a szülők, gyakorlatilag elismerve még az ugyanazt a programot kínáló iskolák közötti, s ezzel egyenlőtlenséget szülő különbséget.

Nem áll meg itt az ingyenes közszolgáltatások iránti szükséglet kielégítésének az igénye, hanem a tanszabadság körébe bevonja nemcsak az egyes pedagógusok megválasztásának jogát, hanem az iskolai szolgáltatások korlátlan igénybevételének lehetőségét is. Magyarán, a közoktatáson is ugyanazokat a szabadságelemeket kéri számon, amelyek természetesen a szintén tömegessé vált kredit elszámolás alapuló felsőoktatásban, amely részben őrizte meg a hajdani elitképzés privilégiumait (Polónyi 2013). Ezt a magatartást erősíti a jóléti államokat építő politikai ideológia, amelyik nem számol az önkény bekövetkezésével, s egyesek a közoktatás keretei között is korlátlanul finanszírozhatónak tekintik a szabad választás költségeit. Az állami önkény esélye a gazdasági és politikai válságok időszakában nő meg, amelyben takarékosági, oktatási, és nevelési indoktrinációs hatékonyságnövelés céljából szűkítik a választás lehetőségét.

Az egyenlőség problémája a demokratikus társadalmakban

A demokrácia másik eszmei pillére az egyenlőség, amely számos területen lassan utat is tört magának, a törvény előtti, a vallási, világnézeti, a választásokon való részvétel, és a választhatóság egyenlősége politikai értelemben tény, bár szociológiai tekintetben nem.

Már csak azért sem, mert a polgári demokratikus társadalmak rétegettek, mindig van fenn és lenn, tehát hierarchikusak. Az egyenlőtlenség a versenyelvű, piaci kapitalizmusból fakad, és a magántulajdonból, ahogy a rendszerbírálatok helyesen mondják. Csak az antikapitalista politikai ideológiák hívei állítják, hogy megteremthető a szociológiai értelemben vett tényleges társadalmi egyenlőség. A 20. század fontos tapasztalata, hogy az egyenlőség antikapitalista képviselői, ha köz-

hatalmat szereznek, többnyire tekintélyelvű, totalitáriánus államot hoznak létre. A demokratikus berendezkedésű államok azonban, amelyek a piac működésére inkább támaszkodnak, mint az állam bürokratikus szabályozó erejére, elfogadják az egyenlőtlenség tényét, de állandó politikai vita tárgya a társadalmi rétegek közötti elfogadható különbség mértéke és a társadalmi rétegek közötti átjárás módja és segítésének eszközei.

E tekintetben az oktatáspolitikai és a pedagógiai szakmai ideológia is a fentiekhez hasonló kettőséget mutat. Az egyik a szociológia értelemben vett iskola működéséhez kötődő egyenlőtlenség teremtését elfogadhatatlannak tartja, a másik pedig tényként kezeli, hogy tagolt társadalomnak tagolt iskolája van, s ezen korlátok között értelmezi az egyenlőtlenséget, például abban, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek inkább az iskolákon belül, és ne az iskolák között képződjenek.

Szembe kell nézniük az érdemi társadalmi egyelőség híveinek azzal, hogy a családi szociális háttérből származó előnyök-hátrányok között a legnagyobb mértékű különbségcsökkentést történetesen a totalitáriánus rendszerek hozták létre Európában, ma már elsősorban politikai és nem szakmai tekintetben elfogadhatatlan eszközökkel. Nem véletlen, hogy például az 1945 utáni magyar egységes általános iskola szervezete nem enged meg sem fakultációt, sem tankönyvi, vagy módszertani alternatívát, amelytől a társadalmi különbségek csökkenését várták. Belátható, hogy a társadalmi egyenlőség megvalósítása lényegében ütközik a szabad értékválasztás elvével. E két kíváncsi összehangolása csakis mindkét szempont sérelmével valósulhat meg.

Tudjuk, hogy azt a bizonyos általános iskolai felső tagozatot, amit az UNESCO által létrehozott International Standard Classification of Education (ISCED) rendszerben ma „lower secondary school”-nak hívnak a korábbi népiskola és a polgári iskola valamint a 8 osztályos gimnázium alsó négy osztályából szervezték egybe. Évtizedeken keresztül az iskolatípuson belül ki lehetett mutatni a családi háttérből származó különbségeket a tanulók előmenetelében, amely a továbbtanulás irányát, s végső soron a társadalmi rétegződésben elfoglalt helyét is kijelölte (pl. *Ladányi & Csanádi* 1983). Mindebből az következik számunkra, hogy még a legszigorúbban központosított és ellenőrzött berendezkedés sem tudta megtörni a tudás típusai- ban és az elsajátítás fokában jelentkező társadalmi különbségeket.

Megfigyelhető, hogy amint enyhül a központosítás szigora, s legitimálódnak a különböző értékek alapján szerveződő formák, a fakultációk, tagozatok, a korábbi egységesség megbomlik, ami látens volt, az formalizálódott. Ezt a folyamatot akkor a „szocialista demokrácia” erősödésének, kiterjedésének hívták.

Az 1985-ben elfogadott oktatási törvény bontotta meg az általános iskola egységességét, ettől az időponttól kezdve a társadalmi különbségek nemcsak az iskolán belül, hanem az iskolák között is jelentkeztek. Létrejöhettek a régi, középosztály iskoláját idéző hat és nyolc osztályos gimnáziumok mellett az alternatív iskolák sokfélesége.

A rendszerváltás után pedig, amikor a tantestületek maguk dönthettek a tanítás tartalmáról, s autonómiájukban önmaguk ellenőrzése garantálta a képzés színvonalát, s közel 3400 iskolafenntartó önkormányzat a maga értékrendje alapján szervezte az iskolák életét a tudásban és az iskolaválasztásban, soha nem látott mértékben távolodott a különböző társadalmi rétegbe tartozó diákok tanulmányi teljesítménye (*Sáska 2005*). A társadalmi rétegeket egymástól elkülönítő iskolarendszer jött létre,¹⁹ amely egyértelműen a központ helyi érdekeket kiegyenlítő erejének hiányával magyarázható (*Kertesi 2010; Berényi, Berkovits & Erőss 2008; Erőss & Kende 2008*).

Mindemellett a helyi, illetve a kistérségi elit tagjai, beleértve a felhasználóknak ingyenes szolgáltatást végző pedagógusokat is, választott önkormányzatokban képviselőként rendre elérték az oktatási kínálat bővítését, a terhek csökkentését, tekintet nélkül a költségekre. Amint pénzszüke áll elő, a fenntartók szabadulnak a drága és fedezet nélkül fejlesztett és demográfiai okokból gyerek nélkül maradt iskoláktól, korábban a megyének, fővárosnak, majd a közösségi szféránál jobban és biztonságosabban finanszírozott felekezeti fenntartóknak²⁰ átadva azokat. Ezt a helyzetet egy város példáján mutatja be *Forray R. Katalin* és *Kozma Tamás* közös tanulmányában, ebben a számban.

Nem tévedhetünk nagyot, ha feltételezzük, hogy az öngazgatáson alapuló közszolgáltatás (szakmai tekintetben autonóm iskola) és az öngazgató társadalom eszméje (autonóm önkormányzati rendszer) alapján szervezett közoktatási rendszer a sokszor hivatkozott esélyegyenlőség ideológiáival ellentétben növelte Magyarországon, s meglehet, hogy a volt szocialista országokban is, a társadalmi különbségeket és az iskolai szegregációt, a „demokratikus centralizmus” felbomlását követően. A központi koordináló erő tudatos kifulladásával megszűnt a helyi és tantestületi érdekek ellensúlya: soha nem látott mértékben megnőtt a iskolák között különbség, s a tanulók között a szociális távolság.

Mikor igaz, hogy a központosítás antidemokratikus?

Számos szervezet, köztük a Pedagógusok Szakszervezete, Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, Történelemtanárok Egylete, Magyaratanárok Egyesülete, Hálózat a Tanszabadságért szerint *totális központosítás* az, amit a Nemzeti Alap-

19 A szakmai autonómia létrejöttétől a teljesítmény és a minőség növelését várták, feltételezve, hogy a munkakedvet és az innovációt elnyomó központosítás egységesítő és bürokratikus rendszerének felszámolása felszabadítja a korlátok közé szorított kompetenciákat. Lásd *Gazsó Ferenc* a vezetésével készült 1985-ös oktatási törvényhez kapcsolódó, az iskolai önállóságról mondott szavait (*Gazsó 1988:151–163*).

20 A rendszerváltást követő önkormányzati törvény szerint a bázisdemokrácia logikája szerint a korábbi állami iskolák fenntartásának joga a települési önkormányzatokhoz került, a középfookúaké is, nem mérlegelve az adott önkormányzat pénzügyi teherbíró képességét. Nem azt szabályozták, hogy a magasabb szintű önkormányzat milyen feltételek mellett köteles átadni az alacsonyabb szintűnek. Ennek következtében a közoktatási rendszer forrás nélküli expanziójának politikai, államigazgatási alapja jött létre.

tanterv kapcsán az oktatási kormányzat tett, a HVG tudósítása szerint (*HVG 2013*). Mindegyik szervezet elítéli a lépést.

Ellenállásuk érthető, az oktatás tartalmi ügyeiben az érdemi döntés lehetősége és az ellenőrzés joga az iskolától – az államosítással az eddig gyűlölt „a hozzá nem értő” önkormányzatokat kikapcsolva – a központi szintre helyeződött a hatalmi súly, most már csak innen sérthetik a tantestületek érdekeit.

Innen nézve a dolgokat, az a dilemma, hogy csupán feltörték az iskolák izolációját a központosítással, mindössze az intézményi szint (a tantestületek) függetlensége csorbult, azonban – és az a fontos – a demokrácia intézményei továbbra is sértetlenek maradtak, sőt, az oktatáspolitikai és adminisztratív központ fölött a laikus és jogi kontroll még erősebb lett. Ha azonban az új központi hatalom épp ellenkezőleg, „fékek és ellensúlyok” kiiktatásával szerveződött meg, akkor komoly alapja van az idézett szakmai szervezetek aggodalmainak, valóban megnőtt az antidemokratikus berendezkedés kiépülésének az esélye.

Meglehet az is, hogy a tantestületek többsége eleve mérsékelt figyelmet fordít az oktatási rendszer és benne önön iskolájuk demokratikus berendezkedésének jelentőségére, látva egyéni szabadságuk végső garanciáját: „az osztályban azt csinálók, amit akarok”. Ez a helyzet védelmet nyújt a szakfelügyelővel szemben, amelyre nincs is szükség a szakmai ellenőrzést lényegében mellőző önigazgató logika szerint működő iskolában. Az új, központosított rendszerben csupán az lesz illegitim, ami előtte legitim volt. A hétköznapi gyakorlatok hihetetlenül lassan változik, azonban az iskolai autonómiát feltörő politikai akarat és eszköztár és a rájuk adott közvetlen válasz az iskolában gyorsan változik.

Azt gyanítom, hogy a demokratikus berendezkedés lényege, hogy se az intézményi (iskolai), se az önkormányzati, vagy a térségi, központi szinten az önkény ne tudjon fellépni, s ehhez, de csak ehhez képest másodrendű, hogy az irányítás módja központosított vagy decentralizált. Erős sejtésemet természetesen alá kell támasztanom.

Centralizáció, decentralizáció Európában

Nézzük meg, hogy az OECD felmérése szerint – a teljesség igénye nélkül – milyen mértékű az oktatási rendszerek központosításának foka, s közülük melyek azok, amelyek nem, vagy mérsékelten tekinthetők demokratikusnak.

Sokak szerint alapigazság, hogy a központosított rendszerek eleve antidemokratikusak. Amennyiben ki tudunk mutatni központosított tanügyigazgatást és demokratikus államok, akkor a feltételezett alapigazság korlátozott körben érvényes, annál is inkább, mert a vizsgálatban rész nem vevő központosított berendezkedésű országok között lehetnek antidemokratikusak is.

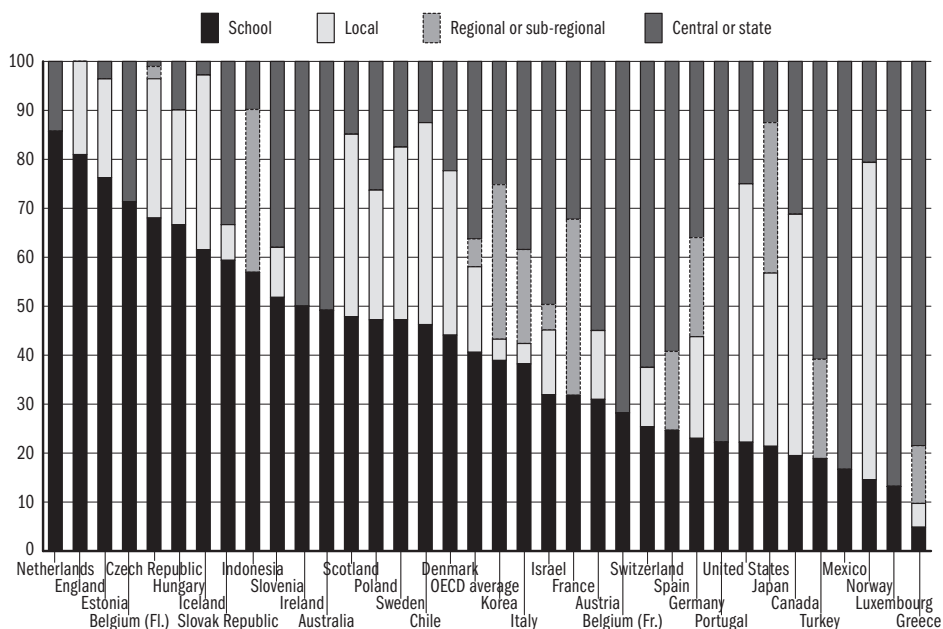
Az alábbi táblázatból egyértelműen kiderül, hogy az iskolára vonatkozó döntések közül az iskolai szinten meghozott döntések aránya és a demokratikus beren-

dezkedés között oksági kapcsolat nem mutatható ki a 2010/11-es tanévben, feltéve, ha elfogadjuk az OECD statisztikájának módszertanát. (A vizsgálat kérdőívében több döntéshozatali szintet különböztettek meg: a központi kormányzati, állami kormányzati, tartományi kormányzati és hivatali, rész-regionális és önkormányzatközi, helyi hivatali, illetve kormányzati, iskolai illetve iskolaszéki szintet. Az intézményi szinten meghozott döntések aránya a decentralizáltság indikátora.)

Láthatjuk, hogy számtalan variációt mutat a világ oktatásirányítása. A központi, a térségi, a helyi és az iskolai szintű döntések különböző megoszlása alapján működtetik az országok közoktatási rendszerüket.

A legnagyobb iskolai autonómiát a vizsgálatban részt vevő OECD országok tantestületei közül Hollandia, Anglia, a flamand ajkú Belgium, Csehország és Magyarország élvezi, a legkisebb szakmai szabadság pedig a görög, luxemburgi, norvég, mexikói és török iskolák pedagógusainak jutott. Ha közülük csak az Európában elhelyezkedő országokat vesszük figyelembe, vitathatatlanul demokratikus állam Görögország, Luxemburg, Norvégia, még ha a legkisebb fokú döntési jogot adja is az iskolának. Hat, demokratikus berendezkedésű európai ország azonban épp ellenkező utat jár. A centralizáció tehát önmagában nem az antidemokratikusság velejárója.

1. ábra: Valamennyi, az iskolára vonatkozó döntés megoszlása a közösségi fenntartású alsó középfokú képzésben (a magyar iskolarendszer 5–8. osztályában), az iskola autonómia csökkenő sorrendjében



Forrás: OECD. Table D6.1. See Annex 3 for notes. www.oecd.org/edu/eag2012

A végére már csak két kérdésünk marad, az egyik, hogy az igazgatás módja és a tanulók teljesítménye között van-e összefüggés? A másik, hogy az iskolai autonómia foka mennyiben függ össze az olvasásmegértésben mutatkozó egyenlőtlenséggel?

Nincs más dolgunk, mint a fentebb már bemutatott ábrát összevetjük a PISA 2009-es vizsgálat eredményeivel azokban az európai országokban, amelyek mind a két vizsgálatban részt vettek. Legyünk óvatosak, fontos és nagy országok adatait nem tartalmazza az alábbi táblázat: Franciaországot, Finnországot és a kétnyelvű, kétféleképpen berendezkedett Belgiumt.

1. táblázat: A tanulók olvasásmegértés mértéke, szórása és az iskolában meghozott döntések aránya néhány európai országban (az iskolai döntések mértéke szerint sorbarendezve)

	Reading scale all students (mean)	Total variance in student perfor- mance expressed as a percentage of the average variance in student performance	Variance in student perfor- mance between schools	Variance in student perfor- mance within schools	Percentage of decisions taken at school level*
Greece	483	104,5	54,8	64,2	4,9
Luxembourg	472	124,2	61,6	79,7	13,2
Norway	503	95,9	10,1	87,7	14,6
Portugal	489	87,0	29,6	59,9	22,2
Germany	497	103,6	68,0	44,9	23,0
Spain	481	88,4	19,5	69,8	24,7
Switzerland	501	100,8	31,6	65,2	25,3
Austria	470	115,8	64,5	51,4	31,0
Italy	486	106,1	77,3	47,2	38,2
Denmark	495	80,6	13,1	69,4	44,1
Poland	500	91,8	18,3	79,3	47,2
Sweden	497	112,3	21,7	95,7	47,2
Iceland	496	106,3	15,6	94,5	50,0
Slovenia	483	95,3	47,8	35,8	51,8
Slovak Republic	477	93,9	34,5	52,7	59,4
Ireland	500	104,5	32,4	80,4	61,5
Hungary	494	93,9	67,5	33,7	66,6
Czech Republic	478	98,3	49,0	51,1	68,0
Estonia	501	80,0	18,0	64,6	76,3
Netherlands	508	90,7	59,0	32,3	85,7

* OECD. Table D6.1. See Annex 3 for notes. www.oecd.org/edu/eag2012

Forrás: PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Vol. 2.) – © OECD 2011.

A korrelációs vizsgálattal csupán egyszerű együttjárást és nem oksági kapcsolatot vizsgálunk az olvasásban kimutatott eredményesség és az iskolában meghozott döntések mértéke között, a fenti európai országokban azt látjuk, hogy e kettő között szignifikáns kapcsolat van: 0,32. Azaz: minél nagyobb arányban hozzák meg

az iskolában a döntéseket, annál nagyobb fokú a tanulók olvasásmegértése. Oksági kapcsolat léte kizárt, hiszen egy esetleges központosítással nem eshet a tanulók teljesítménye. Annyit azonban állíthatunk, hogy mai állapotában az európai oktatási rendszerekben az iskolai szinten meghozott döntések foka egyfajta olvasás-megértési szintet is jelez, együtt jár e két dolog.

A vizsgált országok általában vett kultúrájára vet jellegzetes fényt az olvasástudás mértéke és a tanulók teljesítményében mutatkozó különbség, azaz az átlag teljesítmény körüli szórás mértéke. Van ezek között szignifikáns kapcsolat, iránya *negatív*: azaz minél nagyobb az adott ország gyermekeinek szövegértési foka, annál kisebb a tanulók közötti különbség ($-0,40$) és fordítva, minél alacsonyabb szintű a 15 éves tanulók olvasásmegértés foka, annál nagyobb mértékű az egyenlőtlenség. Ez az amúgy erős kapcsolat sem oksági, hanem a kulturális szint jelzése. Feltehetőleg van a népesség olvasásmegértésének olyan foka, amely fölött e tudásnak a birtoklása már elveszíti szelekciós jellegét: oly sokan rendelkeznek vele, hogy csökken az olvasni tudók és nem tudók közötti különbség jelentősége.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az iskolai autonómia foka és a tizenöt éves tanulók olvasásmegértésében jelentkező egyenlőtlenség között negatív irányú kapcsolat ($-0,39$) mutatható ki. Azaz minél nagyobb a különbség a diákok tudása között, annál központosítottabb a rendszer (és persze a kapcsolat negatív irányból következik, hogy mindez fordítva is igaz: a modellben szereplő országokban a magas iskolai szintű döntések aránya a tanulói teljesítményekben csekélyebb különbségekkel jár együtt). Természetesen oksági kapcsolatról nincs szó: a központosítás önmagában nem növeli a különbségeket az olvasás megértésében, és az iskolai döntési jogok bővülése sem növeli automatikusan az egyenlőséget.

Kérdés, hogy a központosítás és az iskolai döntési jogok mértéke együtt jár-e a diákok iskolák közötti szegregációjával, azaz tudásuk alapján más iskolába, vagy ugyanabba az iskolába járnak-e a jobb és a rosszabb teljesítményű tanulók? A kérdés eldönthető: amennyiben a tanulók olvasásmegértésében mutatkozó különbség (szórás) az iskolák *között* nagyobb, ott nagyobb az elkülönülés foka. Azaz a különbségek az iskolákon belül vagy az iskolák között képeződnek le. A fenti táblázatban felsorolt országok adatainak elemzése szerint *egyirányú* kapcsolat áll fenn az iskolai szinten meghozott döntések és az iskolán belüli különbségek nagysága között. Ha nagy az iskolák – a fenti értelemben használt – autonómiája, akkor nagy az iskolákon *belüli* különbség és megfordítva, ha alacsony az egyik, akkor a másik is az. Ugyanakkor az iskolák döntési jogainak foka és az iskolák *között* mért variancia között nincs értékelhető kapcsolat ($-0,02$).

Az a tény, hogy az olvasás teljesítmény foka és a tudásban mért iskolán *belüli* és az iskolák *közötti* különbségeknek (variancia) azonos az iránya és a mértéke ($-0,40$, illetve $-0,41$), arra figyelmeztet, lehet, hogy van az oktatásmegértésének olyan szintje, amely alatt és fölött más logika szerint működik az oktatási rendszer. Hiszen minél jobban értik a diákok a szöveget annál kisebb a különbség az

iskolákon belül és az iskolák között, azaz annál egységesebb e tekintetben a rendszer, az olvasásmegértés foka a szelekciónak nem eleme.

Összességében, a fenti adatok fényében annyit láthatunk, hogy Európában a polgári parlamenti demokráciában az (oktatás) igazgatás egyaránt lehet központosított és decentralizált.

Ebből viszont az következik, hogy nem az irányítás módja, hanem az ország egészének kulturális szintje, s ezzel összefüggésben a demokratikus intézményrendszer ereje és stabilitása a meghatározó, amely a közügyekben számtalan technikával – állandó Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel), a hatalmi ágak elválasztásával, a hatáskörök és a pénzforrások központi, térségi helyi és intézmények közötti megosztásával, a választott vezető testületek vezetésével – megakadályozza az állami önkény létrejöttét, azaz bármely érdeket és értéket képviselő csoport túlhatalmának tartós létrejöttét. Ha ilyen nincs, akkor a parlamenti demokráciát mellőző tekintélyelvű, az államot uraló, vagy a közvetlen demokrácia alapján felépülő tehetetlen állam jön létre, amelyek lényegére a 20. századi példák egyértelműen rámutatnak. Errefelé csúszni a központosított államigazgatási háttérrel könnyebb, mint a decentralizálttal, az biztos.

A vizsgálati adatok elemzése során felvetett kérdések pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy az iskolai eredmények és az oktatási rendszer, az iskola irányítási módja közötti kapcsolat-rendszerek elmélyült szemügyre vételének volna értelme.

SÁSKA GÉZA

IRODALOM

- ARCHER, MARGARET S. (1984) *Social Origins of Educational Systems*, London, Sage.
- ARENDT, HANNAH (1995) Az oktatás válsága. In: *Múlt és jövő között. Nyolc gyakorlat a politikai gondolkodás terén*. Budapest, Osiris Kiadó – Readers International. pp. 181–203.
- BAJOMI IVÁN (2012) Az első tanügyi tanács körüli viták. *Educatio*, No. 2. pp. 179–189.
- BALÁZS ÉVA, KOCSIS MIHÁLY & VÁGÓ IRÉN (eds) (2011) *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet.
- BERÉNYI ESZTER, BERKOVITS BALÁZS & ERŐSS GÁBOR (2008) *Iskolarend. Kiváltságok és különbségtétel a közoktatásban*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó.
- COUNCIL OF EUROPE (1985) *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, X. 15.
- CSIZMADIA GERTRÚD (2012) *Keresztény nevelés-oktatás aktuálisan. Hitvallás*, No. 4.
- ERŐSS GÁBOR & KENDE ANNA (eds) (2008) *Túl a szegregáción. Kategóriák burjánzása a magyar közoktatásban*. Budapest, L'Harmattan.
- EU (2000) *Charter of fundamental rights of the European Union* (2000/c 364/01)
- GAZSÓ FERENC (1988) *Az iskolai önállóságról*. In: *Megújuló egyenlőtlenségek. Társadalom, iskola, ifjúság*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. Első kiadás: *Köznevelés*, 1986. No. 21.
- HALÁSZ GÁBOR (2011) Az oktatáspolitikai az első évtizedben. In: BALÁZS, KOCSIS & VÁGÓ (eds) *i. m.*
- HVG (2013) „Totális központosítás” – támadják a NAT-ot az oktatási szervezetek. Március 6.
- KERTESI GÁBOR (2010) *A szabad iskolaválasztás és a közoktatási intézményrendszerének meg nem feleléséről*.
- KORNAI JÁNOS (1957) *A gazdasági vezetés túlzott központosítása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KOVÁCS ÉVA (1999) Állam és tanszabadság. *Historia*, No. 8.
- LADÁNYI JÁNOS & CSANÁDI GÁBOR (1983) *Szelekció az általános iskolában*. Budapest, Magvető.

- LAUGLO, JOHN (1995) Forms of Decentralisation and Their Implications for Education. *Comparative Education*, No. Issue 1.
- LISKÓ ILONA & ANDOR MIHÁLY (1991) *Igazgatócserék*. Budapest, Akadémia Kiadó. (Közzétett kutatások.)
- MANN MIKLÓS (ed) (1987) *Oktatáspolitikai koncepciók a dualizmus korából*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- MÉSZÁROS ISTVÁN, NÉMETH ANDRÁS & PUKÁNSZKY BÉLA (2003) *Neveléstörténet. Bevezetés a pedagógiai és az iskoláztatás történetébe*. Budapest, Osiris.
- NAGY PÉTER TIBOR (1991) Erkölcsstan, hittan avagy értéksamlegesség az iskolában? In: Jung-haus Ibolya (ed) *Kutatás közben*. 162. Budapest, Oktatókutató Intézet.
- NAGY PÉTER TIBOR (2002) Oktatótörténet és taneszköz-politika. *Educatio*, No. 4. pp. 539–555.
- OECD (2012) *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. Paris, OECD Publishing.
- OROSZ LAJOS (1971) Az Első Magyar Egyetemes Tanügyi Kongresszus. In: FELKAILÁSZLÓ (ed) *Nevelésügyi kongresszusok Magyarországon, 1848–1948, I–II*. Budapest, Magyar Pedagógiai Társaság. Vol. I. pp. 11–38., 39–100.
- POLÓNYI ISTVÁN (2013) *Az aranykor vége – bezárnak-e a papírgyárak?* Budapest, Gondolat Kiadó.
- PRATCHETT, L. (2004) *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. *Political Studies*, No. 52. pp: 358–375.
- SÁRKÖZI TAMÁS (1986) *Egy gazdasági szervezeti reform sodrában*. Budapest, Magvető Kiadó.
- SÁSKA GÉZA (2002–2003) The Age of Autonomy. *European Education*, No. 4. pp. 34–56.
- SÁSKA GÉZA (2005) A magyar közoktatás-politika a népességsökkenés és a finanszírozási zavarok időszakában. *Politikatudományi Szemle*, No. 3–4. pp. 179–201.
- SÁSKA GÉZA (2009) *A kúszó centralizáció*. VII. Nevelésügyi Kongresszus. Budapest, Magyar Pedagógiai Társaság. pp. 772–775.
- SÁSKA GÉZA (2011) Ideológiák és az oktatás. *Educatio*, No. 1. pp. 3–17.
- VEKERDY TAMÁS (1992) A bukott iskola. In: VÍG MÓNika (ed) *Hogyan éljük túl a XX. századot?* Válogatás a budapesti FIDESZ Akadémia 1989 márciusa és 1990 júniusa között elhangzott előadásokból. Budapest, Magyar Narancs Alapítvány. pp. 153–165.



- zésipari vállalkozók” körében.] *Ethnologie française*, No. 4. pp. 745–748.
- CLÉMENT PIERRE (2012) Le Conseil national des programmes (1985–1994) l’institutionnalisation chaotique d’une entreprise réformatrice. [Az Országos Tantervi Tanács, (1985–1994) Egy reformterv kaotikus intézményesülése.] *Politix*, No. 2. pp. 85–107.
- COTTEN, MICHEL (2012) *Décentralisation: les lois Defferre, 30 ans après*. Slate, márc. 2.
- DEROUET-BESSON, M. C. (1998) *Les murs de l’École*. [Az iskola falai.] Párizs, Métailié.
- DUTERCQ, YVES (2000) Les politiques éducatives des collectivités territoriales. [A területi közigazgatási egységek oktatáspolitikája.] In: VAN ZANTEN, A. (ed) *L’école – l’état des savoirs*. [Mit tudunk az iskoláról?] Párizs, La Découverte. pp. 121–129.
- GAUTHIER, ROGER-FRANÇOIS & LE GOUVELLO, MARGAUX (2009) *L’instauration d’un « socle commun de connaissances et de compétences » en fin de scolarité obligatoire en France en 2005–2006: Politisation du champ curriculaire et renouvellement des savoirs mobilisés*. [A közös alapkészségek és kompetenciák meghatározása a franciaországi tankötelezettség végpontjánál 2005 és 2006-ban – a tantervi mező átpolitizálása és a tudások megújítása.]
- GIRARD, BERNARD (2009) *Journée Guy Môquet ou journée Sarközy dans les lycées*. [Guy Môquet vagy Sarközy nap legyen a gimnáziumokban?]
- HATZFELD, HÉLÈNE (1991) *La décentralisation du système éducatif: les régions à l’épreuve*. [A oktatási rendszer decentralizációja: a régiókat érő kihívások.] *Politiques et management public*, No. 4. pp. 23–49.
- HIRSCHHORN, MONIQUE (1991) *La décentralisation du système éducatif français*. [A francia oktatási rendszer decentralizációja.] *Annuaire des collectivités locales*, 11. kötet, pp. 397–419.
- JALABERT, LAURENT (2010) Les socialistes et la régionalisation sous la V^{ème} République (1958–2009). [A szocialisták és a regionalizáció az V. Köztársaság idején (1958–2009).] *La Revue Socialiste*, No. 37. febr. 16.
- JANICHON, DANIEL (2005) *Qui a écrit les programmes scolaires de 1882? ou l’institution d’une autorité républicaine en France*. [Ki írta az 1882-es tanterveket?, avagy a köztársasági Franciaország intézményesítése.] *Documents pour l’histoire du français langue étrangère ou seconde*, No. 35. pp. 59–74.
- KARÁDY VIKTOR (2005) *A francia egyetem Napóleonától Vichyig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum. 212 p.
- LEGRAND, ANDRÉ (2004) *L’éducation et la décentralisation*. [Az oktatás és a decentralizáció.] *Annuaire des collectivités locales*, No. 24. pp. 125–138.
- LEGRIS, PATRICIA (2010) *L’écriture des programmes d’histoire en France (1944–2010)*. [Hogyan készültek a történelem tantervek (1944–2010).]
- LEGRIS, PATRICIA (2012) *Comment sont écrits les programmes d’histoire en France depuis la Libération?* [Hogyan készülnek a francia történelemtantervek a Felszabadulás óta?] *Aggiornamento*, márc. 6.
- NAPOLÉON (1969) *Pensées politiques et sociales*. [Politikai és társadalmi gondolatok.] (Összegyűjtötte és szerk.: Adrien Dansette.) Párizs, Flammarion. 433 p.
- PHILIPPE SAVOIE (2004) *Construire un système d’instruction publique: De la création des lycées au monopole renforcé*. [Egy közoktatási rendszer kiépítése A líceumok létrehozásától a megerősített monopóliumig.] In: JACQUES-OLIVIER BOUDON (ed), *Napoléon et les lycées. Enseignement et société en Europe au début du XX^e siècle*. Paris, Nouveau Monde Éditions-Fondation Napoléon. pp. 39–55.
- TELLIER, THIBAUT (2009) *Le parti communiste et la décentralisation: une nouvelle manière d’appréhender le pouvoir local? (1971–1983)*. [A kommunista párt és a decentralizáció: a helyi hatalom újfajta megközelítése? (1971–1983)] A Párizsi 1. Egyetemen 2009. december 1-jén és 2-án megtartott „Les territoires du communisme Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes” c. konferencián elhangzott előadás szövege.
- TOULEMONDE, BERNARD (2012) De nouveaux modes de gouvernance. [A kormányzás új formái.] *Cahiers français*, május-június, pp. 46–52.
- VAN ZANTEN, A. (2004) *Les politiques d’éducation*. [Az oktatáspolitikák.] PUF, Que sais-je? No. 2396. 126 p.
- VAN ZANTEN, A. & BALL, S. (2003) *La construction des ségrégations scolaires*. [Az iskolai szegregáció megkonstruálása.] In: La discrimination positive en France et dans le monde, Actes du Colloque International organisé les 5 et 6 mars à Paris, CNDP. pp. 103–107.